|  |  |
| --- | --- |
| **Nota de discusión :**  **Formación continua y capacitación a lo largo de la vida:**  **Avances, desafíos y oportunidades** | **Regional** |

|  |  |
| --- | --- |
| **Unidad de Mercados Laborales (LMK)[[1]](#footnote-1)** | **Enero 26, 2011** |

**Introducción**

**Durante los últimos años, la región evidencia crecimiento económico**. Las perspectivas lucen mejor que hace unos meses y las tasas de desempleo han comenzado a caer. Sin embargo, las tendencias de crecimiento para el mediano plazo no superan el 5 por ciento. **La productividad, motor del crecimiento, viene rezagada en la región y en muchos países ha empeorado relativamente en el tiempo**. La pobreza y la desigualdad han disminuido, aunque siguen siendo altas, y la fuerza laboral entra al mercado poco preparada y capacitándose escasamente luego[[2]](#footnote-2).

La evidencia de países desarrollados señala que la capacitación laboral y formación de los trabajadores conlleva significativos beneficios: mejores salarios, mayor estabilidad, mejores condiciones laborales, mayor inserción, y aumentos de productividad. Sin embargo, aún con retornos considerables, se invierte menos que los niveles socialmente óptimos. Fallas en los mercados explican la subinversión y justifican la intervención del estado, añadiendo posibles fallas de estado[[3]](#footnote-3).

Si bien la evidencia para América Latina y el Caribe (ALC) es más reducida, confirmaría estos resultados. **La capacitación laboral en ALC muestra graves carencias**, los resultados son limitados, y los recursos podrían no estar contribuyendo lo suficiente para mejorar la productividad y la equidad.

**Es imperioso capacitar más y mejor en la región, tanto para la inserción como para la mejora de la fuerza laboral.** A pesar de que en la región se invierte una cantidad importante de recursos en capacitación y existe consenso en cuanto a aspectos cruciales -la necesidad de continuar invirtiendo en capital humano, las exigencias cambiantes de los mercados y el reto de mejora permanente de productividad-; es necesario avanzar en el diseño de mecanismos más eficaces que permitan a la fuerza laboral encontrar y mantener buenos empleos, y al mismo tiempo, perfeccionar continuamente sus destrezas y habilidades, mejorando con ello sus ingresos y las perspectivas laborales a lo largo de la vida. En tal sentido es importante analizar y sistematizar información sobre la inversión privada en capacitación de trabajadores activos y difundir mejores prácticas y logros de empresas que valoran el conocimiento y el desarrollo de su capital humano.

**América latina y el Caribe: avances, desafíos y oportunidades**

La **capacitación en números**. **La fuerza laboral que recibe capacitación es baja**: 15% en Chile, 21% en Colombia, 4% en Honduras, 21% en Perú, 8 % en República Dominicana y 24% en Uruguay[[4]](#footnote-4). **Y los recursos destinados no son menores**. Por ejemplo, el SENA de Colombia incurrió en un costo per cápita de MM$ 2,5 (peso colombiano 2009), Honduras cuenta con 7 programas que suman casi 20 millones de dólares, Argentina destina a programas de capacitación y empleo (MM$ 619, pesos argentinos) y Chile planea gastar de MM$ 123.000 (pesos chilenos).

**Existe coincidencia respecto a los objetivos de política, a la orientación de los avances y también a los principales desafíos** para el desarrollo de los sistemas de formación de la fuerza laboral a lo largo de la vida en ALC. La toma de conciencia en cuanto a la necesidad de invertir en la capacitación de los trabajadores es evidente y el esfuerzo dedicado a la promoción de este tema no ha sido menor. Sin embargo, hay espacio y voluntad para construir en pos de alcanzar el capital humano que los países necesitan para ser más productivos y tener mejores perspectivas de crecimiento a mediano plazo.

**Los retos claves para el desarrollo de un sistema de formación continua de la fuerza laboral** podrían agruparse en cuatro áreas fundamentales, altamente correlacionadas entre sí: **articulación, calidad y pertinencia, monitoreo y evaluación, y financiamiento.** Estas dimensiones constituyen cimientos para la construcción de los sistemas en los países avanzados y representan las brechas más grandes entre ambos tipos de países.

**Articulación**

La evidencia de países desarrollados resalta, entre otros aspectos, el ejercicio sostenido de alto diálogo social y la búsqueda de consenso (¨No alcanza con la ley, se construye por consenso¨) entre los grupos e instituciones involucrados; la necesidad de gran coordinación interinstitucional; la sólida conexión entre la educación y el mundo laboral (flexible y que responde rápido a cambios); la alta institucionalidad (definición clara de roles y funciones, reglas definidas, asignación precisa de actividades y responsabilidades). Desafortunadamente los casos de la región afirman la ausencia de las características enumeradas. El diálogo social es intermitente, y se reconocen dificultades para el consenso. Hay baja coordinación interinstitucional, poca o nula conexión entre la educación y el trabajo, y pobre institucionalidad. La mayoría de los países identifica la necesidad imperiosa de coordinar entre agencias de gobierno, entre la escuela y el mundo del trabajo pero también aseguran que difícilmente existe diálogo entre los ministerios de educación y trabajo, aún con leyes aprobadas que crean instancias obligatorias de articulación y coordinación, por ejemplo.

**Desde la perspectiva del Gobierno, la capacitación laboral y la formación continua están concebidas en las leyes.** Los organismos públicos como los Ministerios del Trabajo o Secretarías del Trabajo se encargan de las políticas de promoción de la formación profesional. Sin embargo, la falta de articulación y coordinación entre estos y el Ministerio de Educación, las direcciones de empleo, el sector privado y los institutos proveedores de capacitación es una falencia bien conocida en los países. Si bien es común en la región encontrar políticas de empleo basadas en programas, no se posee una visión sistémica del tema y no hay aún un enfoque de formación continua instalada como tal.

Se enfatiza el esfuerzo que se ha iniciado para llegar a **acuerdos conceptuales** (ie. una visión compartida, definición de cuál es el enfoque de la formación) **e institucionales** que involucren al menos a tres actores: Educación, Trabajo y Sector Productivo. Los países afirman reiteradamente que la articulación y coordinación interinstitucional es un requisito para poder mejorar el sistema de formación profesional.

En **Honduras** y **México** si bien la articulación está establecida (escrita) no hay cambios en marcha. En **República Dominicana**, el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional (INFOTEP), creado de manera tripartita, y los Ministerios de Educación y Trabajo no tienen demasiada relación, ni hay coordinación entre los sectores productivos y los institutos de formación. En **Perú**, pese a lineamientos nacionales plasmados en ley, los Ministerios de Trabajo y Educación no articulan y se manifiesta la necesidad de fortalecer el diálogo social entre los empresarios y los trabajadores con el gobierno y de mejorar la articulación entre ministerios. Paralelamente, se destaca una buena coerción en la coordinación nacional versus regional[[5]](#footnote-5). En **Colombia** varias instituciones están involucradas en el tema de la capacitación laboral lo cual complicaría la coordinación. Se hace necesario que una de ellas tome el liderazgo.Adicionalmente se destaca la baja capacidad estatal para reconocer los requerimientos de recurso humano y el potencial productivo al momento de definir nuevos programas de formación, en parte debido a la ausencia de un lenguaje común que potencie el diálogo entre el sector productivo y el sector de formación. El país ha diseñado un plan que llevará a cabo en los próximos años con el objetivo de constituir un Sistema Nacional de Capital Humano con mejor acceso, mayor pertinencia, mejor calidad y más integrado con los demás agentes involucrados. En **Argentina** se recalca que si bien hay comunicación entre el ministerio del trabajo y el de educación, no hay mecanismos para concretar los acuerdos. Han habido avances en el diálogo social con los consejos sectoriales para desarrollar planes de formación profesional. Por ejemplo, se reúnen dos veces por año con los empresarios para discutir a dónde se destinarán los recursos. El país destaca la necesidad del Estado de identificar los sectores de potencial desarrollo del país debido a que es muy común entregar certificados de cursos que no tienen correspondencia con la demanda de mano de obra. No obstante están trabajando en la implementación de un sistema de capacitación basado en competencias con apoyo del Banco Mundial. Por último, en **Uruguay** existe una trayectoria de diálogo social y la estructura institucional para que se produzca, pero no hay un claro ordenamiento ni coordinación entre las instituciones involucradas. Esto impide, entre otros aspectos, que se desarrolle una visión sistémica de la política de capacitación.

Se aborda también la necesidad de desarrollar un **marco de cualificaciones**, el cual se identifica como instrumento clave y su arreglo institucional depende del punto de partida de cada país. Se resalta la importancia del sector productivo en los consejos para la construcción de dicho marco. Se reconoce, como aspectos que funcionan, la importancia de no partir de cero y la adaptación de avances de otros contextos para desarrollarlos en función de sectores prioritarios o estratégicos (casos de México y Uruguay por ejemplo). Paralelamente se destacan, como elementos negativos: i) la **burocratización de resultados** aleja de la realidad y hace que los avances no lleguen a la práctica; y ii) la **no existencia de vínculo con esquemas de gestión de recursos humanos** que posibiliten la inserción laboral. Se plantea la ventanilla única como solución (ejemplo Uruguay).

Por último, el Banco tendría valor agregado brindando apoyo sobre: i) opciones acerca de cómo construir visiones compartidas entre diferentes actores, y cómo sensibilizar a las partes y acercarlas; y ii) luego (derivado del punto i), y aprovechando las experiencias de otros países: diseño, implementación y consolidación de marco de cualificaciones; iii) creación o reforma de consejos bipartitos o tripartitos y establecimiento adecuado de sus funciones; iv) así como también, análisis sobre los institutos nacionales que manejan los temas de formación como lo son SENA (Colombia), INFOP (Honduras) e INEFOP (Uruguay), respetando las especificidades del mapa institucional de cada país.

**Calidad y pertinencia**

Una gran variedad de instrumentos y mecanismos, internos y externos, directos e indirectos, sobre diferentes sujetos y objetos, combinables o no pueden considerarse plausibles para asegurar la calidad y pertinencia de la capacitación/formación para/de la fuerza laboral. Aquellos países (desarrollados) que han apostado por la calidad y pertinencia de sus sistemas presentan algunas de las siguientes manifestaciones asociadas: provisión descentralizada, provisión competitiva (pública y/o privada), certificación de la formación recibida, regulación de las competencias y control de las acciones; alto involucramiento del sector productivo (en identificación de necesidades de habilidades actuales, en definición de competencias laborales, en proyecciones de demandas de habilidades futuras, en diagnósticos de brechas de habilidades en la fuerza laboral, en evaluación de habilidades recibidas, en reconocimiento de experiencia y educación no formal, etc.); acreditación de la oferta formativa, uso de estándares de nacionales y/o internacionales de calidad; desarrollo y consolidación de marcos de cualificaciones y competencias laborales como ejercicio de encuentro entre la escuela, los perfiles ocupacionales y las competencias de la fuerza laboral; inversión en estudios y proyecciones de demandas futuras, sectores en crecimiento y priorización de subsectores.

**Todos los países de ALC resaltan la importancia de tener mecanismos de calidad y pertinencia. Y en varios de ellos, se ha avanzado en la conceptualización de los mismos.** Sin embargo, cuando se comienzan a desmenuzar los conceptos, el estado es incipiente y en casos puntuales donde existen este tipo de mecanismos no se utilizan para retroalimentar, ajustar y consolidar justamente la calidad y pertinencia del sistema. En los países de la región, la provisión es por programa, existe muy poca regulación y escaso control (baja inspección, autoevaluaciones, registro sin seguimiento). El involucramiento del sector productivo es muy bajo lo cual implica una alta desconexión entre lo que los empleadores necesitan y lo que la oferta formativa ofrece; generalmente las instituciones capacitadoras definen la malla y contenido de cursos sin retroalimentación con los empleadores (y el Estado no verifica tampoco si existe conexión). Existe baja experiencia de acreditación[[6]](#footnote-6) y casos puntuales de estándares de calidad (generalmente asociados a sectores exportadores y empresas internacionales). Los marcos de cualificaciones son incipientes y todavía no constituyen la herramienta esperada; existen estudios sectoriales en varios países pero no se evidencia el vínculo definido con los contenidos de la formación; tampoco se ejercitan proyecciones de necesidades de habilidades futuras.

Los países de la región poseen registros iniciales de las instituciones involucradas en la provisión y en varios, funciona la acreditación de las instituciones. Existe una gran disparidad en cuanto al grado de avance en la recolección y uso de información, la cual varía por programa o instrumento de política. **Se destacan varios aspectos que apuntan a la falta de incentivos a generar calidad.** La registración de la oferta está más bien enfocada en insumos (información básica: nombre, cuestión social, declaración jurídica). La **acreditación de la oferta formativa** es incipiente (por ejemplo, no obligatoria para operar en Colombia) y juega casi el mismo rol que la registración (Chile, Uruguay). En ninguno de los casos, la acreditación comprende mecanismos de control ni de retroalimentación, y al enfocarse en insumos, no se tiene evidencia de procesos, contenidos, y resultados. El seguimiento es básicamente a nivel registro de la entidad. No hay definidos incentivos a la calidad por medio de la acreditación ya que no hay premio ni castigo por realizar bien la labor de capacitación. No se han definido procesos de re-acreditación.

La **oferta de capacitación y formación** presenta ineficiencias generadas por diferentes razones (falta de información sobre los oferentes y retornos esperados, contenido de cursos de pertinencia incierta, poca transparencia de procesos, escaso registro y control de su funcionamiento, etc.). En el caso de **Honduras**, el 54% de las empresas proveedoras privadas tienen su propio programa de formación y el gobierno no tiene el poder para decidir sobre el contenido de los cursos que dictan estas empresas. En **República Dominicana** hay centros de formación privados que tienen el aval del Ministerio de Educación y de INFOTEP. No obstante, existen cursos operados por universidades y otros centros que no tienen reconocimiento de estas instituciones. Se destaca como problema la duplicidad de la oferta de formación por la falta de coordinación. En **Chile**, los centros de formación que atienden a los capacitados son mayormente privados. Dada la dinámica del mercado de formación, la comunicación entre los centros privados y las empresas es más fluida, y los trabajadores y el Estado participan poco en la selección del tipo de curso. Igualmente se destaca la falta de pertinencia de los cursos ya sea provenientes de la franquicia tributaria como de los programas regulares. En el caso de **Perú**, los centros de formación sectoriales, como por ejemplo Senati, Sencico y Cenfotur, funcionan sin ningún tipo de regulación del Ministerio de Educación. En **Argentina** tienen 1104 instituciones de formación continua distribuidas en todo el país. Sin embargo, la oferta educativa sigue siendo limitada, y la formación docente, la formación de los referentes en la gestión de los centros para el pedido y la puesta en funcionamiento de tecnologías formativas de última generación son temas críticos.

En **Honduras** no existe un sistema de acreditación, mientras que en Perú y Colombia es muy limitada. En **República Dominicana**, el INFOTEP está encargado de certificar y acreditar los cursos pero en la realidad sólo se aplica para algunos centros de formación. Además, por la misma falta de coordinación se dificulta ofrecer cursos de capacitación vinculados a las demandas del sector productivo y a las necesidades de desarrollo del país. En **Chile**, se evalúa más la asistencia de los participantes que la aprobación del curso. Los centros de capacitación públicos deben cumplir con la certificación NCH2728, sin embargo los centros privados, que abarcan el 70% de los capacitados, no están obligados a cumplir con la norma y por ello la calidad del servicio es un problema. En **Argentina** se otorgan diplomas oficiales pero hay una cantidad de títulos no oficiales. En **Uruguay** se está trabajando en un marco regulatorio para la validación de la educación no formal.

Varios de los programas e instrumentos generan rica información (por ejemplo, en Uruguay: información sobre docentes, material, satisfacción de los capacitados; en Chile: perfil de las personas capacitadas en empresas por medio de la franquicia, tipos de acciones impartidas, etc.) pero en algunos casos no se procesa y en ninguno se utiliza para ajustar y consolidar la calidad de la capacitación brindada y recibida. Paralelamente, se señala la falta de horizontes más largos, reglas estables e incentivos para que las mismas instituciones proveedores inviertan en calidad por ejemplo, identificando cursos que demande el sector productivo, generando proyecciones de demandas, haciendo seguimiento de las personas capacitadas. Se enfatiza **la necesidad de comenzar por definir calidad, luego estándares, indicadores para alinear las partes, y definir mecanismos de ajustes.**

En cuanto a la **pertinencia**, si bien los países han comenzando a relevar necesidades de demandas sectoriales de determinados sectores económicos y se están haciendo esfuerzos por identificar la calificación de la fuerza laboral actual, se subraya **la necesidad inmediata de entender las demandas sectoriales y locales, y conocer la clasificación profesional de la fuerza laboral actual** (alta, media, baja). Los países no cuentan con mecanismos claves para garantizar la pertinencia de la formación. En tal sentido, se concluye que es crucial **generar información estructurada para la toma de decisiones y comunicarla;** realizar proyecciones de demanda; delinear mecanismos que se nutran de diferentes necesidades (nacionales, estratégicas, sectoriales, locales) para poder priorizar y proyectar acciones de formación de la fuerza laboral; diagnóstico (antes y después) de las habilidades de las personas para vincularlas a la apropiada capacitación.

Los dos casos interesantes en la región sobre **capacitación sectorial** reafirman el valor agregado que la formación tiene para los empleadores y la pertinencia que las necesidades de los sectores le dan a la capacitación laboral. Tanto en el caso de la Asociación de Hoteles Riviera Maya (AHRM) en **México** como en el de la Cámara de la Construcción del **Uruguay** se evidencia que el sector productivo tiene un papel protagónico en la formación profesional de sus trabajadores[[7]](#footnote-7). Ambos representantes coincidieron en las condiciones de partida: i) Falta de personal calificado; ii) Autoridades educativas que desconocen los planes de crecimiento y las necesidades de la industria; y iii) La oferta de capacitación existente poco flexible.

Al mismo tiempo, se destaca la importancia de abordar las opciones para mejorar la calidad y pertinencia desde la lógica de **¨seguir a los recursos públicos y a las personas¨**. En esa línea, para el caso de las personas una opción factible sería el diseño y uso de **identificación única de formación y capacitación** (ie. construcción del CV de una persona a lo largo de la vida, incluyendo todo su aprendizaje). Asimismo se subraya el alto beneficio esperado que tendría el uso de una **herramienta única, a nivel nacional, de ¨diagnóstico (antes y después de la capacitación)** de las habilidades de las personas¨ para poder vincular apropiadamente las acciones de la capacitación que se le brinde, su impacto y la construcción de itinerarios laborales. Por el lado de los recursos públicos, se coincide en reforzar la transparencia en el uso de los recursos y control posterior del gasto, con seguimiento físico y financiero, ejercitando la rendición de cuentas, aproximando costos, y verificando en qué y cómo se gastó. Al permitir mejorar la eficiencia del gasto podrá mejorarse la cobertura, calidad, pertinencia y focalización de la capacitación. También se resalta el rol del Estado en: i) promover la explotación de **información** como mecanismo para generar calidad y pertinencia, y ii) **campañas comunicación** garantizando que todos los involucrados entiendan el funcionamiento.

En el **área de calidad y pertinencia**, el Banco tendría valor agregado brindando apoyo sobre: i) definición de ¨calidad¨, construcción de estándares e indicadores de desempeño de gestión; ii) mejoras de gestión (eficiencia) y efectividad del gasto público en formación orientado a resultados; iii) desarrollo de identificación única de formación y capacitación a lo largo de la vida; iv) desarrollo de herramienta única de diagnóstico individual (antes y después de la capacitación) de las habilidades de las personas; v) metodologías para relevar y priorizar habilidades faltantes y aquellas se demandarán; vi) mecanismos de acreditación y re-acreditación de las instituciones desde la lógica de incentivos (ie. enfocados en resultados y no sólo en insumos iniciales); vi) análisis de esquemas que brinden señales claras para distinguir calidad (individuos y empresas); v) análisis de factibilidad de modelos de asignación de recursos públicos para que las instituciones capacitadoras tengan incentivos a invertir en calidad.

**Monitoreo y evaluación**

La generación, análisis y uso de información es un aspecto muy desarrollado en los países de la OCDE, no solamente por parte del sector público sino de todos los actores involucrados. Instrumentos, estándares e indicadores de desempeño de gestión de diferente índole (insumos, procesos, resultados brutos y netos), de monitoreo y de evaluación conforman sistemas dinámicos y de ajuste permanente. El seguimiento, los análisis costo-efectividad y las evaluaciones de impacto se combinan para fortalecer al sistema. Razón por la cual la evidencia refleja, por ejemplo, impactos significativos de la capacitación sectorial y en firma. Paralelamente, en los países de ALC, la práctica de monitoreo y evaluación es más incipiente y varía mucho por programa. No se cuenta todavía con sistemas. Asimismo existe escasa generación de información no esporádica, muy poco uso de aquella recolectada y escaso seguimiento. La experiencia de evaluación de impacto es puntual. En general, no solamente no se conoce el impacto de un programa sino tampoco sus costos ni aproximaciones de efectividad[[8]](#footnote-8).

Los gobiernos coinciden que en sus países, el monitoreo es más frecuente o conocido que las evaluaciones de procesos y de impacto. **En ninguno de ellos, se realizan** **análisis de tipo costo-beneficio**. Si bien los programas de formación profesional financiados con recursos públicos cuentan con mecanismos de monitoreo, **no poseen un** **sistema de monitoreo y evaluación** propiamente dicho. Se resalta también aquí **la falta una** **visión más sistémica**, ya que las evaluaciones que existen son a programas y no ha políticas. Se reconoce que no existe conocimiento de cómo hacer una evaluación experimental cuando el programa es universal (por ejemplo, un seguro al desempleo), y si bien los Ministerios de Trabajo disponen de diferentes programas de formación, no hay **evaluaciones temáticas sobre los modelos o intervenciones que son más efectivos**. Se subraya la importancia de comenzar a hacer este tipo de evaluaciones como también de formar equipos técnicos en los países sobre temas de evaluación para construir capacidad instalada.

La relevante cantidad de dinero destinado a estos programas de capacitación en la región hace muy necesario el establecer un sistema de medición de resultados. La escasa evaluación y monitoreo en los países impide el conocimiento del impacto real de los programas y desempeño de gestión, y con ello las posibilidades de mejora de los mismos. Se reconoce también la necesidad de enfocarse en análisis de costo-beneficio con el objetivo de conocer el retorno de la inversión. Mientras que en **Honduras** no hay evaluación ni medición de resultados, en **República Dominicana** la evaluación de impacto es aislada, sólo para ciertos programas. En **Chile** aún no hay disciplina de evaluación ni de análisis de costo-beneficio. Solo poseen indicadores de empleabilidad para los programa regulares de SENCE (12% de los capacitados) los cuales muestran un desempeño insatisfactorio del mismo. Y en el caso de la Franquicia Tributaria, como los centros de formación no llevan registros o memoria de las actividades, se dificulta el monitoreo de la gestión y servicio brindado. En **Perú** se recogen indicadores de gestión para cada programa aunque únicamente el programa Projoven cuenta con evaluación de impacto. En **Colombia**, se estaría reorientando el sistema nacional de formación para el trabajo hacia una estructura que asegure la evaluación de la capacitación.

El Banco tendría valor agregado brindando apoyo sobre: i) monitoreo y evaluación de políticas públicas y programas universales; ii) generación de conocimiento agregado para la región acerca de evaluaciones temáticas de los modelos o intervenciones de formación que son más efectivos (en este caso, el Banco y Cinterfor podrían colaborar para poder realizar este tipo de evaluaciones en los países); iii) formación de equipos técnicos en los países en los temas de formación y evaluación, por ejemplo por medio de cursos o talleres de trabajo.

**Financiamiento**

Aun considerando que el financiamiento no fue resaltado como un cuello de botella por los países de la región, parece apropiado incluirlo como reto crucial a mediano plazo. El estado actual de la capacitación en ALC no manifiesta escasez de recursos públicos para capacitación laboral. Pero en cuanto las dimensiones anteriores comiencen a funcionar y se diseñe en términos de sistema de formación, el financiamiento será una restricción adicional. La evidencia de países avanzados muestra que **el cambio de capacitaciones laborales aisladas a la lógica de formación a lo largo de la vida laboral pone fuerte presión sobre los recursos públicos**. En este marco, los arreglos de cofinanciamiento (empleadores, trabajadores y Estado) atenúan las fallas de mercado y potencian los recursos requeridos para la formación. Sin embargo, los esquemas de cofinanciamiento presentan sus propios desafíos: planeación, visión sistémica, pasos prioritarios para mejorar el desempeño de la empresa o la industria, y la focalización de la inversión en procesos integrados de mejora continua[[9]](#footnote-9).

Sin detrimento de que existen arreglos específicos para grupos que requieren financiamiento público entero, lecciones aprendidas en países de la OCDE revelan que el cofinanciamiento y los incentivos financieros deben ser acompañados por una estructura institucional y condiciones adecuadas. Asimismo existe, en dichos países, una precisa y clara definición de qué financia el sector público; el cual se orienta solo a fallas de mercado, distinguiéndose así quién paga qué respecto de los instrumentos de promoción implementados. Los recursos públicos destinados a capacitación y formación provienen generalmente de impuestos generales. Se confirma un amplio desarrollo de subsidios y créditos a la demanda individual, diferentes esquemas de incentivos a la firma (entrene o pague, deducciones fiscales) e incentivos para grupos con necesidades especiales[[10]](#footnote-10). Se manifiesta la relación entre el diagnóstico, el objetivo y el instrumento.

Desafortunadamente, **en la mayoría de los países de la región se muestra una definición no del todo sistemática sobre qué se financia con recursos públicos y por qué**. Son usuales los subsidios a los proveedores de capacitación y las deducciones fiscales a las empresas por capacitar. La fuente proviene de impuestos a la nómina; y actualmente, varios de los países tienen presupuestos superavitarios provenientes de dicha imposición. La práctica de cofinanciamiento es puntual. En todos los casos, se identifican grupos vulnerables sobre los cuales el déficit de capacitación es aun mayor (como por ejemplo jóvenes y mujeres poco calificados, mujeres jefas de hogar, trabajadores adultos, inmigrantes, trabajadores en pequeñas empresas o independientes) y generalmente existen varios programas enfocados en dichos grupos.

Algunas particularidades han sido remarcadas. **Chile** posee la Franquicia Tributaria, principal instrumento para promover la capacitación, mediante la cual la empresa puede deducir de impuestos los gastos de capacitación de hasta 1% de la nómina. Se están implementando bonos de capacitación para medianas y pequeñas empresas, y para trabajadores. Son cofinanciados entre el gobierno y los trabajadores. En el caso que el trabajador asista durante todo el curso su aporte es rembolsado completamente. Aún no hay evaluaciones que midan el impacto de este tipo de intervenciones. En **República Dominicana**, los fondos que pasan más de 3 años sin uso se destinan a la capacitación de trabajadores no formales y esto ha generado polémicas entre las empresas grandes. Sin embargo, se puede observar que a pesar de las falencias que existen tanto los empresarios como los trabajadores están dispuestos a aportar con el fin de aumentar los niveles de productividad y empleabilidad, respectivamente. En **Perú**, se introducirá una ley para promover la inversión de las empresas en capacitación. La medida se basa en deducir del impuesto sobre la renta la suma destinada a la capacitación de los trabajadores. Este esquema de cofinanciamiento ya existe en el sector industrial y es manejado por Senati. En **Uruguay**, el sector privado contribuye al INEFOP y adicionalmente algunas asociaciones empresariales tienen su propio fondo de recursos a ser destinados a la capacitación.

Si bien los esquemas de financiamiento del sistema de capacitación laboral difieren en cada país, tanto **Uruguay** como **México** coinciden en que enfrentan un grave problema de desaprovechamiento de los recursos. En el caso de México se destaca la desarticulación de la inversión orientada a grupos vulnerables. Las medianas y pequeñas empresas no capacitan en parte porque sufren de mayores fallas y son menos productivas. En Uruguay se considera que los recursos públicos destinados a la capacitación laboral son suficientes y que existe rendición de cuentas. La confianza del sector productivo se ha venido incrementando gracias al esfuerzo de comunicación entre los entes públicos y privados. Los países recalcaron que los temas de financiamiento están muy ligados a los temas de articulación y, por ello, para llegar acuerdos de cofinanciamiento es imprescindible un marco institucional que asegure un buen nivel de articulación. El representante de la OCDE destacó que mientras el retorno sea positivo el sector productivo tendrá interés en financiar la capacitación de su mano de obra, de lo contrario sería el rol del Estado financiar la capacitación de aquellos grupos que los privados no estén dispuestos a pagar.

En el área de **financiamiento**, el Banco tendría valor agregado brindando: i) apoyo al fortalecimiento de las relaciones entre el sector productivo y el Estado, específicamente en hacer cumplir las leyes ya escritas en materia de financiamiento de la formación profesional; ii) apoyo técnico en el área de articulación y promoción de buenas prácticas; ii) fortalecimiento de la capacidad institucional de entes públicos (por ejemplo, las oficinas de empleo regionales) debido a que presentan déficit de recurso humano para atender sus funciones como intermediadores de servicios de capacitación y empleo.

**Experiencias de Inglaterra, estados unidos y suiza**

Un grupo de expertos provenientes de países que han venido desarrollando durante décadas sistemas nacionales de capacitación y formación para el trabajo destacan algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas. El mensaje primero y principal a resaltar por parte de ellos es: ¨**lleva tiempo y es un proceso**, **pero se puede¨.** Un segundo mensaje, no menos importante, es ¨**no hay una sola forma de hacer mejor las cosas¨**, pero sí un aprendizaje respecto a posibles y mejores opciones, y a cuestiones que todavía necesitan más investigación y evidencia. A los países avanzados les ha tomado 25 años, y aún siguen enfrentando nuevos desafíos. Todo ese tiempo aprendido puede acortar caminos para los países que están comenzando a encarar este reto. Asimismo, cada experiencia se ha dado bajo las circunstancias específicas del país en cuestión, por ello los resultados de su aplicación dependerán de las especificidades de cada país.

**En Inglaterra, el Estado tiene un rol significativo, ha apostado fuertemente por la calidad y los grupos vulnerables siguen siendo un reto.** El sistema tiene como característica clave la visión sistémica en lugar de una programática. Para llegar a este esquema hizo falta hacer reformas no solo a nivel de las instituciones de formación profesional sino en todos los sectores educativos, desde preescolar hasta el universitario. Se destacan varias líneas que han servido para lograr un buen desempeño del sistema de capacitación vocacional:

* Asegurar la calidad del servicio. Esto no significa interrumpir un programa por falta de calidad pero sí es importante la investigación y el análisis de impacto. En Inglaterra se premian a los centros de capacitación de mejor calidad, por medio, por ejemplo, de mayor asignación de recursos públicos.
* Promover calidad, acceso y apertura (flexibilidad y respuesta). Se apuesta fuerte por la calidad: mecanismos y medición.
* Desarrollar cualificaciones a nivel nacional o regional para permitir la movilidad de los trabajadores en el territorio nacional o en la región.
* Identificar y anticipar las demandas de habilidades. En Inglaterra, existen consejos sectoriales de habilidades quienes identifican las necesidades al corto, mediano y largo plazo.
* Diseñar cursos de capacitación atractivos, ya que culturalmente la corriente académica tiene mejor reputación. Existe una gran diversidad en la provisión y el foco es en el individuo y su aprendizaje.
* Reconocer el aprendizaje no formal. Además, construir un sistema flexible que permita acumular créditos por los cursos asistidos y que éstos sean transferibles, siendo esto un alivio para los participantes desertores (comúnmente los grupos vulnerables).
* Encaminarse hacia un sistema de formación basado en competencias.
* Lograr apoyo del gobierno en ámbitos de la capacitación donde el sector productivo no invierte por falta de incentivos.
* Perseverar con ciertos grupos de baja calificación que son difíciles de motivar a permanecer en el programa. Algunos prefieren recibir el seguro de desempleo que asistir a un curso de capacitación o ir a trabajar.

**Estados Unidos ha realizado diversos esfuerzos para medir gestión y evaluar resultados e impactos.** Algunos aspectos que vale la pena destacar incluyen:

* Los programas de capacitación en la empresa (on-the-job training) han tenido un impacto positivo en Estados Unidos: es atractivo para los empresarios ya que se reducen costos y riesgos al contratar mano de obra de baja calificación aunque pueden tener altos costos administrativos y no ser atractivo cuando la empresa no tiene la necesidad de insertar tantos trabajadores.
* La formación sectorial ha mostrado ser beneficiosa principalmente por tres razones: economías de escala, economías de alcance y externalidades de redes de contacto. Esto implica una ventaja importante en términos de costos en comparación con otros programas de capacitación.
* Algunos casos de estudio mencionados (sector construcción, administración y contabilidad médica y técnicos en computación en Estados Unidos) destacan que la estrategia utilizada comprendía el mejoramiento de la inserción laboral estableciendo las cualificaciones necesarias para el sector y actualización del currículo en los institutos de formación.
* El éxito de los programas sectoriales se basó en la fuerte capacidad organizacional e institucional. La relación con los empleadores locales fue muy estrecha en todo el proceso de diseño y ejecución.
* Los resultados de la evaluación de impacto de programas sectoriales muestran que hay una mayor proporción de participantes trabajando que la del grupo de control, ganan mejor y duran más en los trabajos. No obstante, el único problema observado es que el 50% de los participantes no mantiene el trabajo por más de un año (respecto al contrafactual).
* Se implementaron programas de formación profesional a la medida del empresario (customized training). La empresa estaba involucrada en el diseño del currículo y a veces en la selección de los participantes y los capacitadores. El problema ha sido mantener a los participantes hasta el final del curso, sobre todo aquellos que tenían un nivel muy bajo de calificación y dejó de utilizarse debido a los altos costos vis-à-vis la baja contratación de los participantes por parte de la empresa.
* Es crucial establecer medidas de desempeño de gestión como también hacer evaluación de impacto de los programas. Una vez creado los estándares de desempeño, es recomendable establecer un intervalo para el grado de cumplimiento a nivel local ya que algunos pueden ser muy difíciles de alcanzar.
* Si las medidas de desempeño y las de impacto son criterios para sancionar o premiar a los ejecutores de programas esto podría resultar en una selección de los “mejores” elegibles (o grupo de alto impacto). Por lo tanto, estas medidas deben ser ajustadas con criterios de equidad para evitar riesgos de azar moral.

**En Suiza, el sector privado tiene un papel activo y la capacitación laboral está basada en un sistema de pasantías, presentando una buena transición de la escuela al trabajo.** Algunas cuestiones a resaltar son:

* La principal ventaja es el gran involucramiento de la empresa.
* La concertación y el consenso entre las empresas y el Estado tienen una larga trayectoria en ese país. Esto ha permitido alcanzar acuerdos de cofinanciamiento en la implementación de programas de capacitación.
* El currículo está diseñado por el gobierno y los socios representantes del sector productivo.
* Una alta proporción (40%) de los alumnos de educación secundaria alta toman la rama de educación vocacional.
* El mercado laboral es altamente flexible. La decisión de contratar a un aprendiz depende completamente de la demanda de trabajo. En tal sentido, los incentivos de las empresas para invertir en capacitación provienen principalmente del beneficio neto que obtienen de una fuerza laboral más calificada.
* El sistema de pasantías aplicado en este país no necesariamente funciona en industrias tecnológicamente más avanzadas, donde probablemente los trabajadores están mejor calificados. Esto implica que existe un problema de falta de cursos de capacitación apropiados para las necesidades de estas empresas más competitivas.
* Se critica a la educación secundaria técnica o vocacional cuando ésta es muy específica y no permite continuas actualizaciones de los perfiles ocupacionales y sus currículos. Las consecuencias podrían ser una menor movilidad de la mano de obra y que estos trabajadores recibieran menores ingresos que aquellos quienes no eligieron educación secundaria vocacional.
* Al pensar en políticas que incrementen la propensión a capacitarse es importante tener en cuenta algunos aspectos. La capacitación es imperativa pero hay diferentes tipos de habilidades y destrezas. Existen tensiones en los sistemas: cuánto conocimiento general debe introducirse en este tipo de esquemas de capacitación. Hay diferencias de incentivos entre los trabajadores, firmas y la sociedad.
* Subsidios a empresas: la decisión de capacitar no solo depende de los costos sino también del tamaño de la empresa. Las empresas pequeñas no tienen la capacidad para capacitar. Por ello, sería necesario algún tipo de subsidio para las empresas pequeñas, tratando de evitar la posible creación de incentivos a establecer este tipo de empresas para obtener ciertos subsidios.
* Subsidios a los individuos (bonos): conllevan pérdida de peso muerto y pudieran beneficiar a aquellos quienes de igual manera hubiesen tomado el curso de capacitación.

**Comentarios finales**

A**rticulación, calidad y pertinencia, monitoreo y evaluación, y financiamiento** son cimientos para la construcción de los sistemas en los países avanzados y representan las brechas más grandes entre estos y los países de ALC.

¨**Lleva tiempo y es un proceso**, **pero se puede¨** y¨**no hay una sola forma de hacer mejor las cosas¨**.

El tema de capacitación laboral y formación para el trabajo es una de las cuatro líneas estratégicas y prioritarias de LMK. En tal sentido, la unidad está invirtiendo en instrumentos (encuesta a empresas por ejemplo) para generar evidencia sólida que permita realizar mejores diagnósticos y brindar opciones adecuadas. Y en la misma línea, LMK está comenzando en 2011 la preparación de una serie de publicaciones de diferente índole con el objetivo de ofrecer algunas respuestas a los principales desafíos y demandas urgentes de los países de la región, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas y experiencias de países que vienen invirtiendo hace tiempo en la formación de los trabajadores a lo largo de la vida. Asimismo, LMK planea invitar a los hacedores de política a una reunión ¨Diálogo de políticas sobre formación para el trabajo¨ a principios de Noviembre del 2011, donde se presentarán avances y nueva evidencia, y se discutirán opciones de política orientadas a la formación para una fuerza laboral más empleable y más productiva en la región.

a La presente nota es producto del **taller internacional de debate y discusión “Formación Continua y capacitación laboral a lo largo de la vida: Avances, desafíos y oportunidades”** realizado en Montevideo, Uruguay, los días 2 y 3 de diciembre de 2010 es una manifestación del compromiso del Banco y de la Unidad de Mercados Laborales (LMK) con la problemática mencionada. Dicho encuentro, se enmarca en el apoyo que el Banco viene dando a los países de ALC para realizar mejores diagnósticos, identificar las razones de las carencias actuales en los sistemas nacionales de capacitación, y contribuir con opciones para mejorar la articulación, la calidad, la pertinencia, la gestión de los recursos públicos, el monitoreo y evaluación de los sistemas de capacitación laboral y formación para el trabajo a lo largo de la vida. **Objetivos.** Los objetivos del taller fueron: i) conocer los avances de los países de la región sobre la formación continua y capacitación laboral de la fuerza laboral orientada a mejorar la empleabilidad y productividad de la misma; ii) identificar los desafíos y reflexionar sobre posibles oportunidades para mejora en esta área; iii) intercambiar tanto experiencias sobre los resto y oportunidades que enfrenta este tipo de políticas y programas en los diferentes países de la Región y países de la OCDE, como lecciones aprendidas; y iv) debatir sobre aspectos claves que constituyen cuellos de botella comunes para generar opciones de política factibles, sostenibles, eficientes y con impacto. **Audiencia.** Conformada por funcionarios públicos claves en el área en sus países (Argentina, Chile, Colombia, Honduras, Perú, República Dominicana y Uruguay), representantes del sector productivo de México y Uruguay, expertos de países de la OCDE (Inglaterra, USA y Suiza); autoridades y técnicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay, académicos, representantes de cámaras del país y otras instituciones locales. **Medidas de éxito**. Los resultados esperados eran: i) una mejor definición de los retos y algunas propuestas sobre cómo avanzar hacia soluciones; ii) una mejor definición de aéreas en las que se debe avanzar en conocimiento; y iii) una lista de acciones de seguimiento a este taller. Véase el siguiente link para acceder a la agenda del taller, el detalle de los participantes y las presentaciones realizadas. <http://indes/news/176,ESPANOL,TALLER+INTERNACIONAL+DE+DEBATE+Y+DISCUSION+FORMACION+CONTINUA+Y+CAPACITACION+LABORAL+A+LO+LARGO+DE+LA+VIDA+AVANCES+DESAFIOS+Y+OPORTUNIDADES.html>

1. Nota preparada por Graciana Rucci con contribuciones de Susana Carpio, a partir de las ponencias y debates realizados en un taller internacional realizado por LMK sobre el tema (diciembre 2010)a. Enviar comentarios a [gracianar@iadb.org](mailto:gracianar@iadb.org). Se agradecen comentarios de Verónica Alaimo, Carmen Pagés, Consuelo Ricart y David Rosas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Véase presentación realizada por C. Pagés. [↑](#footnote-ref-2)
3. Entre las principales fallas en los mercados que afectan la inversión en capacitación laboral y formación se destacan los problemas de apropiabilidad de beneficios, restricciones del mercado de crédito, variadas asimetrías informativas y escasa información. [↑](#footnote-ref-3)
4. Las cifras no son estrictamente comparables entre países ya que no siempre se utiliza la misma población de referencia. Algunas cifras provienen de las distintas presentaciones y otras de las fuentes oficiales del país respectivo. [↑](#footnote-ref-4)
5. Nueve regiones del país ya cuentan con planes de formación profesional vinculados a las potencialidades económicas de la región. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por ejemplo, en varios países existe registro de las instituciones capacitadoras y formadoras, e inclusive acreditación de las mismas. Sin embargo cuando se detallan las condiciones para registrarse éstas son muy básicas y no son excluyente. Asimismo, en casos que existe la acreditación, esta no tiene duración limitada y/o se rige solamente por presentación de evidencia (que no se verifica). [↑](#footnote-ref-6)
7. Véanse presentaciones respectivas para detalle de cada iniciativa. [↑](#footnote-ref-7)
8. Esto constituye un claro ejemplo de la interrelación de los retos clave: al existir baja institucionalidad y coordinación es muchas veces imposible identificar y cuantificar los costos involucrados en una acción de capacitación financiada con fondos públicos. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ejemplo claro de interconexión con las dimensiones anteriores y por ende, con aspectos carentes en los escenarios de nuestra región. [↑](#footnote-ref-9)
10. Las políticas enfocadas por el lado de la demanda individual pueden jugar un rol importante al disminuir restricciones de crédito y aumentar los retornos esperados. Pero, requieren de información que los trabajadores a menudo no tienen y se debe asegurar la posibilidad de llevarse consigo las habilidades adquiridas (particularmente importante en el caso de entrenamiento sin diploma formal). [↑](#footnote-ref-10)